

# 境外非政府组织(NGO)与西藏治理关系研究

□ 赵 会<sup>1</sup>, 陈旭清<sup>2</sup>

(1.厦门大学 公共事务学院, 福建 厦门 361005; 2.中央民族大学 管理学院 北京 100081)

[摘 要] 西藏自治区是我国最重要的边疆民族地区之一,其特殊的地理位置、生态环境、民族构成、文化心理及发展状况等,决定了它在社会治理中的重要性。在西藏地区活跃着数目庞大的一批境外 NGO,为求得生存与发展,它们试图嵌入到当地的治理体系当中去,在此过程中实际上也在对西藏治理产生影响。通过实施一系列的公益项目,境外非政府组织(NGO)对当地经济、社会及文化的发展产生了积极的影响,但也有一些怀有敌意的境外 NGO 在西藏地区开展违反中国法律、破坏民族团结、危害国家安全的活动。如何对这些组织进行有效识别和监管,利用这些组织的力量推动西藏地区的稳定与发展,维护国家的安全,是实现西藏治理现代化的重要内容。

[关键词] 境外 NGO;西藏治理;发展;国家安全

[DOI 编号] 10.14180/j.cnki.1004-0544.2015.04.022

[中图分类号] D633.2(275)

[文献标识码] A

[文章编号] 1004-0544(2015)04-0118-07

西藏自治区是我国最重要的边疆民族地区之一,但是长期以来经济社会发展相对滞后,再加上其脆弱的生态环境、独特的宗教文化以及特殊的地理位置等,使之在国家发展格局中处于非常特殊的地位。因此,加强西藏治理能力,实现西藏治理的现代化具有非常重要的意义。目前学者们大多是从自上而下的视角——即从国家的层面来分析西藏治理问题,而鲜有采取自下而上的途径来研究的。鉴于此,本文从公民社会的视角探析我国西藏地区存在的数目庞大的境外非政府组织(NGO)在西藏治理中所扮演的角色,在西藏地区所开展的活动,对西藏地区产生的影响,并在此基础上探索该如何更好地将这些境外 NGO 纳入到西藏治理体系中来等。

## 1 西藏治理的主要内容

西藏治理不同于内陆其他省份的治理,具有其特殊性。这种特殊性主要源于西藏地区自身的独特性,具体表现为:(1)从地理位置来看,西藏自治区位于祖国西南边疆,面积占国土的八分之一,与缅甸、印度、尼泊尔、锡金、克什米尔地区等接壤,是我国对外开放的重

要门户,是维护祖国统一、国家安全的前沿,战略地位十分重要。(2)从资源环境来看,西藏地区地形地貌复杂,气候多样,动植物与矿产资源丰富,但同时也是我国生态系统最为脆弱的地方之一,面临着资源开发与生态保护的双重任务。(3)从民族构成来看,西藏地区是我国藏民最集中的地区,占全国藏族人口的 45%。藏民族在自身发展过程中,形成了独具特色的高原民族文化,具有浓厚的民族心理氛围,藏传佛教已经融入到了藏民生活的各个角落,成为藏族人民社会生活的重要组成部分。(4)从社会发展来看,由于历史、地理等多方面原因,西藏地区的发展水平和民众生产生活条件相对较低,至今仍然是我国贫困程度最深、贫困密度最高、贫困人口相对最多的地区。<sup>[1]</sup>西藏地区这一特殊的地缘格局、社会构成、发展状况,再加上国际国内形势的变化等,共同决定了相比于内陆地区,西藏地区的治理要更为复杂、涉及面更广、任务更为艰巨。这就要求治理的目标也要相应地由单一向多元发展,要将治理重心由传统的“维稳”向“富边”、“强边”和“惠民”转变,兼顾到西藏治理的各个方面,实现西藏地区的稳定、居民的安居乐业。具体来讲,西藏治理应重点围绕以下三

基金项目:国家社科基金重点项目(13AMZ003)。

作者简介:赵会(1986-),女,山西太原人,厦门大学公共事务学院博士生;陈旭清(1969-),男,山西忻州人,中央民族大学管理学院教授。

方面来展开。

第一,发展问题。社会经济的发展是解决其他问题的根本,也是维护社会稳定的根本。西藏地区由于高寒缺氧、自然条件恶劣等外部因素,以及受脱胎于封建农奴制社会、起点低等社会、历史条件的限制,经济社会发展较为落后。尽管党和政府一直以来高度重视西藏发展与稳定问题,实施了一系列优惠政策、直接或间接投入了大量资金、引入了一大批高素质的援藏干部、医疗教育和技术人员等,大力推进西藏的跨越式发展,但是,从全国整体发展水平来看,西藏与全国平均水平之间的发展差距仍在不断拉大。2013年,西藏的城镇居民可支配收入在全国的排名与2000年相比急速下滑,由排名第7下降到了第27;西藏农村居民的人均纯收入在全国的排名与2000年相比虽然有了小幅上升(由2000年的倒数第一上升到了2013年的26名),但依然落后于全国平均水平(2013年西藏农村居民人均纯收入为6578元,全国平均水平为8896元)(见下表)。经济上的低收入性、生活质量上的低层次性,不仅直接导致了西藏民众在现代化浪潮中的极度脆弱,而且随着西藏民众与其他地区居民之间收入差距的不断拉大,会造成西藏民众心理的不平衡,而心理的失衡很容易引发新的社会矛盾,给社会稳定构成威胁。另一方面,贫困差距的拉大也很容易给受外国势力唆使、支持乃至操纵的民族分裂主义者分裂活动的开展创造机会。一些从事边疆研究的学者称,经济上远远落后于内地发达省份,是导致边疆社会不稳定的主要原因。<sup>[2]</sup>因此,在西藏治理中必须要把社会经济的发展置于首位,在发展中解决社会问题,在发展中保持社会稳定。只有把经济建设搞上去,促进农牧民收入的增长,解决好西藏民众迫切关心的教育、医疗、就业等民生问题,让西藏民众(特别是处于弱势地位的贫困民众)切切实实享受到社会发展的成果,才能促进西藏地区的繁荣与可持续发展。

表1:西藏居民人均收入比较(2000和2013)

年份	城镇居民可支配收入		西藏在全国排名	农村居民人均纯收入		西藏在全国排名
	全国	西藏		全国	西藏	
2013年	26955	20023	27	8896	6578	26
2000年	6280	7426.3	7	2253.4	1330.8	31

数据来源:中华人民共和国国家统计局——国家数据.<http://data.stats.gov.cn/search/keywlist2?keyword=%E8%A5%BF%E8>

97%8F

第二,安全与稳定问题。西藏地区由于与他国直接接壤,直接关系到国家的主权和领土完整问题,是维护祖国统一与安全的前沿。其中,以印度和美国等国庇护和支持的达赖流亡政府为首的藏独分裂势力一直以来妄图将西藏地区从统一的多民族国家中分裂出去,对西藏乃至整个国家安全都构成了最严重威胁。因此,安全问题是西藏治理中不容忽视的一个重要问题。另一方面,西藏地区相对较为封闭落后,在一些偏远地区传统社会特征仍比较突出,在现代化进程中,随着西藏民族与内地主流文化、主流社会间的差距日趋明显,极易加深西藏民族的心理疏离感,导致地方民族主义的突显。一旦少数民族对本民族的认同与对国家的认同相对抗,甚至否定国家认同的情况发生时,不仅会阻碍国家法律、政策在西藏地区的贯彻实施,而且出现民族分裂主义的可能性会大大增加,为国外敌对势力的干涉提供了可趁之机。因此,协调好各民族间的关系,处理好民族问题,实现各少数民族民族认同与国家认同间的整合,也是西藏治理的一项重要内容。习近平总书记在参加全国人大十二届一次会议西藏代表团审议政府工作报告时的讲话中曾提到,“治国必治边,治边先稳藏”。<sup>[3]</sup>这一论断明确了西藏维稳工作在边疆治理中的重要性。

第三,文化保护问题。文化是一个民族的灵魂与血脉,是启发内动力和凝聚人心的根本,一个民族要想获得持续发展,必须要从其民族内部去寻找增长力量的源泉,这个源泉就是文化。<sup>[4]</sup>西藏地区作为我国民族文化资源最富集的地区之一,这里汇聚了以寺庙、喇嘛、朝圣、佛经、经幡为代表的宗教元素,以锅庄、堆谐、扎念弹唱为代表的音乐舞蹈元素以及以建筑、服饰、饮食、节日、书法、藏医、绘画、图腾标志等为代表的藏文化元素,<sup>[5]</sup>这些文化元素糅合在一起共同形成了独具特色的西藏文化,从不同的角度向人们展示了藏民族的发展历史、文化心理、审美意识等。因此,在西藏治理中,要特别重视对这些传统文化的保护与传承,以此来增强西藏民族的凝聚力,促进西藏地区的社会融合。另一方面,西藏传统文化的这种神圣性、多样性、质朴性和独特的地方风韵是国内其他地方所缺少的,因此,在西藏治理中还要注重充分发挥当地的文化资源优势,注重文化品牌、文化产业的发展,推动西藏传统文化资源的现代转型,实现文化资源优势向文化产业优势进而向社会发展优势的转变,探索一条由文化产业发展来

带动其他产业发展的新的经济发展模式,以弥补西藏地区所面临的人才匮乏、资金短缺等发展劣势,最终带动西藏地区的全面发展。

## 2 境外 NGO 在西藏治理中的角色

自改革开放以来,随着我国政府日益开放的态度,有越来越多的境外 NGO<sup>①</sup>选择进入西藏地区开展活动。这一方面是由于西藏地区较为贫穷落后,另一方面是因为这里有着独特的自然地理和人文环境,这种多元性、神秘性及原始性吸引着众多的境外 NGO 前往。此外,西藏地区边界线绵长与多国接壤的地理优势,也为那些想要非法进入大陆地区的境外组织提供了便利。境外 NGO 作为一种“空降”到我国西藏地区的外来组织,为了求得生存和发展,它们在开展工作时都会寻求依托地方,将具体项目的实施和西藏当地的治理紧密地结合在一起,通过不断调整和改变自身,努力使自身行动嵌入到当地的治理体系中来。<sup>[6]</sup>一旦这些境外组织能给当地经济、社会发展带来切切实实的利益时,就会得到当地政府的认可,这样,这些境外组织便获得了在西藏立足的可能。因此从某种意义上来说,境外 NGO 融入我国西藏地区、获得当地政府认可的过程,同时也是对西藏治理产生影响的过程。

### 2.1 在藏境外 NGO 的基本情况

境外 NGO 于 20 世纪 80 年代末期进入西藏地区。从现有统计资料来看,在西藏从事过活动的境外 NGO 前后共有 40 多家,目前仍活跃在西藏地区的境外 NGO 有 27 家,其中有 14 家在拉萨设有办公室。<sup>②</sup>不过可以确定,在现有统计数据之外,仍有大批游离于官方监管体系之外的境外 NGO 活跃于西藏地区。这些境外组织在西藏地区的活动大致可以分为四个阶段。

第一阶段(20 世纪 80 年代末期),在这一时期,开始有一些港澳民间组织和个别的外国公益机构小心翼翼地进入西藏等偏远落后地区尝试开展一些援助活动,其活动方式主要是通过捐钱或捐物来资助贫困群体。如罗帕国际(Rokpa International)于 1989 年进入西藏开展工作,主要致力于扶贫救助。

第二阶段(20 世纪 90 年代),进入 90 年代后又开

始有大量境外 NGO 进入西藏地区开展活动,主要有:儿童救助类非政府组织,如英国救助儿童会;卫生保健组织,如无国界医生组织、美国塞瓦眼病基金会;环保类组织,如世界自然基金会、起步高原组织;综合扶贫类组织,如国际小母牛组织、利众基金会、桥梁基金会等。相比于前一时期较为分散、零星、小规模公益援助活动,这一时期,境外 NGO 开始寻求与当地政府合作,依托政府部门以设立公益项目的方式来支持藏区公益活动的开展。

第三阶段(2000—2008 年),进入 21 世纪之后,相继又有一批境外 NGO 进入到西藏地区,这一时期,境外 NGO 开始致力于谋取合法身份、建立立足点以扩大影响,有不少境外 NGO 在西藏设立了项目办公室。因此,相比于之前各个阶段,在这一时期,境外 NGO 的援助范围更广,从以前的以拉萨周边为主拓展到了覆盖西藏全区、公益项目也更加常态化,对西藏地区经济社会生活的影响更加深入。

第四阶段(2008—现在),2008 年拉萨“3.14”事件发生后,西藏自治区政府开始加强了对境外 NGO 的管理,从登记制度到人员审核、人员活动等都严加管理,防止突发事件的发生。随后,多家境外 NGO 撤销了在藏机构,暂停了其项目。不过近年来,在藏境外 NGO 又开始不断增多。

### 2.2 境外 NGO 在西藏治理中的角色

为获得地方政府的认可与支持,绝大多数境外 NGO 在西藏地区的活动均紧密围绕着“民生建设”这一宗旨来展开,但是并不能因此排除某些怀有敌意的境外 NGO 在西藏地区开展违反中国法律、破坏民族团结、危害国家安全的活动的可能性。因此,对于境外 NGO 在西藏治理中的角色还需区别看待。具体来讲,境外 NGO 在西藏治理中的作用主要有以下几方面。

第一,境外 NGO 对西藏经济社会发展的作用。境外 NGO 给西藏贫困地区带来的最直接的好处可能要数大量外资的引入。如利众基金会自成立以来到 2007 年底,在西藏地区的总投资近 5000 万美元,<sup>[7]</sup>西藏扶贫基金会在华年均预算也超过 40 万美元。<sup>[8]</sup>大量资金的注入有效地缓解了西藏治理过程中资金匮乏的问题,对于推动西藏地区经济社会的发展具有重要意义。

境外 NGO,指的是在中国大陆以外地区(包括香港、澳门和台湾)登记注册且在中国大陆长期稳定开展活动的各类民间组织,主要包括境外基金会、国际非政府组织、外国商会以及其他多边或双边组织。

数据来源于内部资料。



另外,境外 NGO 在西藏地区的工作主要是通过一个个具体项目来完成的,它们在西藏地区开展最多的项目包括:(1)教育资助。西藏地区要想彻底摆脱贫困、实现经济社会的全面发展,最根本的是要投资于人力资本,促进西藏人民能力的提升。因此,境外 NGO 在参与西藏治理过程中,特别强调对西藏教育事业的支持。除了传统的资助贫困师生、改善办学条件、培训教师等援助项目外,境外 NGO 还紧密结合西藏少数民族地区自身特点,探索建立与西藏地区经济和社会现状相关联的教育体系。如鉴于西藏地区母语教育体制普遍比较落后,教师缺乏用母语教授其他课程的专业知识,从而制约着少数民族地区教学质量提高的问题,利众基金会在藏区开展了藏语中学支持项目、高等母语教师培训项目、母语教材研发、藏语高等专业建设等项目,以此来提高西藏地区的教育水平,尽可能使每个藏区孩子都能享有基本的发展机会,为其进一步依靠自身能力摆脱贫困奠定基础。(2)医疗卫生。针对西藏地区医疗卫生水平落后、地方性疾病较为普遍的状况,境外 NGO 实施了一系列的医疗卫生援助项目。主要包括:捐赠医疗设备、开展地方性和流行性疾病的防治、对贫困群体实施医疗救助、改善农牧区医疗卫生条件、培训医护人员、支持传统藏医药的保护和发展,等等。如比利时大骨节病基金会一直以来致力于西藏自治区大骨节病的研究,十几年来,基金会通过与西藏自治区疾病预防控制中心合作开展大骨节病流行病学调查、预防和治疗临床研究等,使得该病的发生率得到了显著下降;贡德基金会迄今为止在西藏地区已经培训了至少 500 名医护人员、建立了 28 所乡镇医疗诊所、为 32 所医疗诊所配备了基本的医疗设备;<sup>[9]</sup>SEAPC 自 2009 年与西藏自治区人民医院合作开设儿童心脏病治疗室以来,到 2012 年,已经有超过 300 名先天性心脏病儿童得到了医治。<sup>[10]</sup>总体看来,境外 NGO 对西藏地区医疗卫生事业的支持,极大地弥补了政府在西藏地区医疗领域投入的不足,改善了西藏地区的医疗卫生条件及当地居民的健康状况,提高了当地民众的幸福指数。(3)环境保护和社区发展。鉴于环境问题的无国界性以及我国西藏地区生态环境的极其脆弱性,同时考虑到畜牧业、农业和旅游业等又是西藏居民的重要经济来源和生存支柱,许多境外 NGO 在西藏地区环境保护方面开展了大量的工作。值得注意的是,境外 NGO 在开展环保项目时特别强调贫困与环境之间的关系,致力于将环境保护与当地居民的可持续发展结合起来,

因此,在环保项目建设中,大力发展高效农业、农区畜牧业、农产品、草产品加工业,通过转变农牧民生产方式,促进农牧区生态的良性发展来提升农牧民生活水平。另一方面,境外 NGO 还在基层社区积极推广沼气、太阳能、风能等无污染能源,取代传统的柴草、牛粪、燃煤等居民生活燃料;发展蔬菜栽培、手工艺培训等替代生计项目来减少当地民众对传统生计手段的依赖,减少对生态环境的破坏。如“起步高原”在西藏地区发起的社区生态旅游项目,以生态旅游为出发点将环境保护和社区发展结合起来,旨在通过提供多种可以选择的收入增加来源实现扶贫这一终极目的。<sup>[11]</sup>这种将经济发展与环境保护、生态建设结合起来的方式,既有助于改善当地的生态环境,而且还能使当地民众从环保活动中有所收益,激发了他们参与环境保护的积极性,有助于实现人与自然的和谐相处。

第二,境外 NGO 对化解西藏社会矛盾、维护西藏社会稳定的作用。发展和稳定相辅相成。境外 NGO 在推动西藏地区经济发展、提高人民收入水平、改善居民生活状况的同时,也有助于降低人们的不满情绪、弱化利益分化。特别是对贫困农牧民等弱势群体的关怀,有助于减少人们的心理不平衡,避免社会矛盾的激化、失控,增强民众的社会归属感,实现西藏社会的稳定。另一方面,境外 NGO 在西藏地区的活动主要以社区为依托,通过与当地民众、草根 NGO 及地方政府的合作来实施项目。在项目实施过程中,境外 NGO 所秉持的“参与式”、“自下而上”的工作方式,不仅有助于提升当地民众的权利意识、主体意识、平等意识和自主意识,引导民众用正确、理智的方式来表达其诉求,而且也会影响到当地政府政治体系的容纳度,畅通政府与民众之间的沟通渠道,能够使社情民意更快、更真实地反映到政府议程,有助于将各种社会不稳定因素控制在初始阶段,从而减少群体性事件的发生,增进西藏自治区社会的稳定与安宁。

第三,境外 NGO 对推动西藏文化保护与传承的作用。西藏地区是我国多元民族文化的发源地,但是在现代化的强烈冲击之下,特别是随着旅游业的发展及信息通讯条件的改善,使西藏少数民族传统文化出现了危机。西藏的悠久历史和民族特色所积淀形成的重要文化资源也正在被同质化和粗放式的发展模式不断侵蚀:一些藏族歌谣、曲艺、传说等开始失传;一些精湛的藏族工艺和建筑开始衰微;传统医药——藏药,逐渐失去了市场,等等。鉴于此,有不少境外 NGO 在西藏自

治区传统文化的恢复与传承方面做了很多的工作,旨在引导藏区人民在现代性条件下学会如何去应对民族文化的发展与变迁,实现少数民族优秀文化的传承与保护。如桥梁基金会、利众基金会、世界文化遗产基金会等境外 NGO 在西藏地区致力于保护藏族传统风格的历史古迹和壁画;整理出版藏文的孤本和绝本古籍文献、民族音乐、民间传说、歌舞、文学作品等;保护木刻经书、传统墨水和藏纸制作工艺、藏文软件开发等;资助传统艺人、促进藏民族手工技艺传承,保存传统的建筑风格和建筑技巧等,以此来增强西藏人民对本民族传统文化的保护能力、促进传统文化在当代的传播。通过促进西藏传统文化的保护与传承,境外 NGO 对于繁荣西藏少数民族的文化事业,增强民族凝聚力和国家认同感,实现各民族的繁荣发展和国家稳定具有重大意义。

第四,境外 NGO 对西藏安全的威胁。尽管境外 NGO 正日益成为影响西藏经济、社会、文化发展中一支不可忽视的力量,但是也有少数境外 NGO 在进行合法活动的同时,不同程度上从事着非法活动。另外,并不排除那些涉及政治、宗教、人权、意识形态等领域的境外 NGO 钻法律空子进入西藏地区开展活动。据不完全统计,目前在我国活动的数千家境外 NGO 中,有政治渗透背景的就有数百家。<sup>[12]</sup>现有的调查结果表明,境外 NGO 在我国境内所开展的非法活动主要包括<sup>[13]</sup>:一是以提供资金为“诱饵”,吸引国内部分民间组织及个人为其开展工作。据北京某民间研究机构透露,我国西部 90% 以上的非政府组织都是受境外 NGO 影响,并通过他们的资助扶持发展起来的。二是以项目合作、学术交流、学者访问为由,向基层社会灌输西方民主意识、推广所谓“公民意识”教育。三是以扶贫助学、“维权”救助为借口,进行渗透活动。

从西藏地区看来,目前对西藏自治区构成最大威胁的主要是那些对达赖集团提供支持与庇护的境外 NGO,其中最大头目为美国国家民主基金会。尽管该组织声称其在中国的活动主要是致力于推动中国的“民主化进程”,但大量事实证明,美国民主基金会是以达赖集团为首的藏独分裂势力的最主要支持者。根据美国国家民主基金会自身公布的数据,2002 年至 2006 年,该组织向达赖集团提供了 135.77 万美元的专项资金援助。其中,“西藏妇女协会”、“九·十·三运动”等组织 2006 年拿到了 8.5 万美元资金。2007 年,美国国家民主基金会资助“藏独”45 万美元。2008 年 2 月 27 日

(3·14 事件发生前半个月),美国国家民主基金会接受了达赖集团“九·十·三运动”紧急申请资金的请求,再度为其提供资金,作为“活动家们应对危险时期的资金”。<sup>[14]</sup>除支持藏独势力外,美国民主基金会还支持“民运”、“民权”和“东突”等反华势力,试图借助这些反华势力干涉中国内政,不仅造成了西藏地区经济社会秩序的混乱,给当地人民生命财产造成了严重损失,更重要的是给国家的统一与安全造成了严重威胁。

因此,我们必须要以一分为二的态度来看待境外 NGO 在边疆治理中的角色。既要充分认识境外 NGO 在推动我国边疆地区经济社会发展中的正面作用,又要清醒认识这些组织对我国边疆稳定及国家安全的负面影响。

### 3 境外 NGO 对西藏治理的影响

尽管有一些境外 NGO 在西藏地区开展非法活动,给西藏稳定与安全构成了威胁,但整体看来,绝大多数境外 NGO 给西藏地区带来了大量资金、先进技术和管理经验,在推动西藏地区民生改善、公益事业等方面发挥了积极作用,因此,其主流是好的。这些境外 NGO 在西藏地区所开展的一系列活动以及在活动开展过程中与当地政府、非政府组织及民众的不断磨合、沟通等,均对当地治理产生了直接或是间接的影响。这些影响主要表现在以下几方面。

#### 3.1 培育了新的治理主体

依据现代治理理论,一个国家或地区治理状况的好坏与该国家或地区是否拥有较强的公民社会组织紧密相关。<sup>[15]</sup>仅靠单一的政府主体对西藏进行治理,往往很难取得理想的治理效果,要促进西藏的稳定与发展,既需要政府的力量,但是又限于政府,还需要将公民社会组织等其他治理主体包含进来。其中,境外 NGO 在培育新的治理主体,构建多元化的西藏治理结构方面提供了重要推力。

一方面,境外 NGO 通过提升西藏本土 NGO 的能力,使之有能力成为西藏治理的重要主体之一。境外 NGO 在西藏地区活动的开展大多是通过与当地草根 NGO 的合作来完成的,在撤离援助地之前,他们通常希望能够把其项目的“所有权”转交给当地的合作伙伴、希望他们创立的“模式”能被其他机构效仿、希望他们带来的“发展工具”能够在当地被广泛接受和沿用。因此,这些境外组织非常注重合作伙伴能力的提升。随着这些民间组织的发展壮大,它们将会有意愿也有能

力承接地方政府转移给社会的部分职能,成为西藏治理的重要主体之一。

另一方面,境外 NGO 在西藏地区的援助活动大多是依托社区,动员社区居民来实施的。组织成员被要求参与到整个项目中来,他们需要不断地思考、分析、讨论和学习,结合本地实际情况自行设计、实施和监督社区项目。在这一过程中,社区居民的能力得到了显著提升,基层组织自身的功能也得到了进一步完善。随着基层组织及其成员组织管理能力的提升,他们将成为社区治理的主人,实现自我管理自我发展,而不再是政府治理政策的被动响应者。因此,境外 NGO 在西藏地区活动的开展有助于培育新的治理主体,最终推动形成一个由国家、市场、市民社会三足鼎立的相互补充、相互制衡、相互促进的治理体系。

### 3.2 优化了治理的方式

长期以来西藏治理都是政府的行为,主要是在自治区政府主导下采取自上而下的方式推进的,西藏社会组织和人民群众则作为被治理对象处于被动地位。境外 NGO 在西藏地区工作的开展,则采取一种完全不同于中国政府的工作方式——自下而上的参与式工作方式。这些组织强调自己只是当地景色中的一个重要部分,认为组织留下的踪迹也许无法经常被人看到,而当地民众持久的奋斗与努力将会使之成为永远的印记。<sup>[16]</sup>因此,境外 NGO 在项目实施中特别强调尊重当地居民的主体性,鼓励让利益相关者广泛参与到社区发展中来。在这一过程中,境外 NGO 与当地社区及社区居民不是一种垂直关系,而是结成了平等的、相互协助、共同促进的合作伙伴关系,它们通过多元互动来实现共同的利益和目标。这种强调参与、平等、合作的工作模式提升了居民的参与性、积极性,增强了西藏社区的凝聚力,当政府意识到这种工作方式的有效性后,也会逐渐认同境外 NGO 的项目操作理念与方式,并予以吸收借鉴,积极调整自身工作方式。这样一来,西藏治理活动中所创造的结构或秩序不再是由外部强加的,而是内生于相互影响的多元治理主体间的互动。

### 3.3 改变了治理的文化

境外 NGO 可以推动西藏地区原有的社会治理文化的改变,特别是原有治理文化中对民众参与、社会稳定、环境保护以及法治观念的看法等都会因为这些境外 NGO 及其公民社会文化的引入而发生改变。具体看来,境外 NGO 有助于下列治理理念的形成:(1)自助与互助。境外 NGO 所倡导的自下而上的决策方式、鼓

励民众的广泛参与等理念,不仅有助于强化公民的自我参与意识,更重要的是能够使民众开始对自己的生存环境与发展表现出极大的关注热情,并积极参与其中。因此,作为一种公民社会组织,境外 NGO 有助于创造一种新的社会空间,鼓励公民通过自助、互助和他助的方式来传递社会服务、解决社会问题,而不再是一味指望、依靠政府来满足自身需求。(2)尊重差异与平等。境外 NGO 意识到尽管援助是必要的,但是发展不能从外部而来,它必须尊重现有的东西并在此基础上建立和发展。因此,在开展活动时尽可能地保持当地社区现有的资产资源,确保每一个项目的设计都是基于当地社区的经验。同时,在开展工作过程中,境外 NGO 拒绝将自己定位为居高临下的“救世主”,而是将自己置于与社区居民、草根 NGO 平等的地位,认为“是我们参与社区项目,而不是社区参与我们的项目”,<sup>[17]</sup>鼓励社区居民充分表达意愿并积极参与到社区发展中来。这种尊重差异、强调平等合作的工作理念对于优化西藏治理理念,改善政府在西藏地区发展援助政策计划的制定和实施具有重要启示意义。(3)强调规则与制度。境外 NGO 在实施项目时有着一套看似繁琐、但非常科学规范的规章制度。从受助对象的筛选、方案的拟定与实施到项目进程的监督、实施结果的审核、项目的评估等均严格按照已定的规章制度执行,不允许任何人为因素的掺杂。这种严格按规章制度办事的科学、严谨的工作理念对于我国治理过程中更多强调“人情关系”的工作方式具有借鉴意义。

## 4 结论

总之,在国家提出推进国家治理体系和治理能力现代化的大背景下,西藏治理作为边疆治理的重点,必须要作为一项核心任务来抓。从目前实践来看,活跃在我国西藏地区的境外 NGO 对我国西藏治理的影响有好也有坏。从好的方面来看,绝大多数境外 NGO 其公益性还是十分明显的,这些援助组织为西藏地区注入了大量资金,帮助当地解决了一些社会问题,一定程度上改善了西藏少数民族地区贫困落后的面貌,推动了边远贫困地区经济社会文化事业的发展,激活了社会的整体活力。但是,也有个别境外组织试图在西藏地区开展非法活动,在一定程度上消解着所带来的积极作用,对西藏发展、民族稳定与国家安全均带来了严重威胁。

随着西藏的不断开放,将会有越来越多的境外



NGO 进入到西藏地区开展活动。因此,我们所面临的不再是要不要这些境外组织进入西藏地区,而是要认清这些组织在西藏治理中发挥了怎样的作用。由于这些组织背景的复杂性、活动的隐蔽性等,要想辨别出那些在西藏治理中产生正效应的境外 NGO 是一个非常困难的问题。这就需要中央政府和西藏自治区各级政府的通力合作,通过完善相关的法律法规、增强对境外 NGO 的监管能力,对于那些给当地居民带来实实在在的利益的、促进西藏发展的境外 NGO,予以鼓励和扶持,创造宽松的条件,引导这些境外组织参与到西藏治理中来。而对于那些发动煽动性言论、破坏民族团结、威胁国家安全、甚至会造成国家分裂的敌对组织,必须要加强防范与惩罚力度,尽最大力量减少西藏治理中的一切不和谐因素,实现西藏的巩固、发展和繁荣,增进民族的团结和国家稳定。简而言之,就是对促进西藏地区发展的组织给予支持,对危害国家安全的组织要严格监管。

#### 参考文献:

- [1]徐爱燕等.我国少数民族地区贫困问题探讨—以西藏自治区为例[J].西藏大学学报,2013,(9).
- [2]高永久.对民族地区社会稳定的思考[J].兰州大学学报(社会科学版),2003,(3).
- [3]杨翠.关于完善西藏社会治理方式的思考[J].西藏发展论坛,2014,(4).
- [4]许广智.西藏传统文化与社会可持续发展的关系[J].西藏研究,2007,(4).
- [5]常灵翀.西藏文化产业“走出去”的发展战略研究[J].西藏民族学院学报,2014,(3).
- [6]朱健刚.国际 NGO 与中国地方治理创新[EB/OL].  
http://www.xjass.com.2010-07-25.
- [7][17] 利众基金会 2007 年年度报告[EB/OL].http://www.trace.org.2007-12-27.
- [8]中国发展简报—境外机构[EB/OL].http://www.chinadevelopmentbrief.org.cn/org214/.2014-06-12.
- [9]贡德基金会官网[EB/OL].http://www.kundefoundation.org/index.php?page=86.2014-06-11.
- [10]SEAPC(South East Asian Prayer Center)2012 年年度报告[EB/OL].http://www.seapc.org/news/trifolds/2012%20Annual%20Donor%20Report.pdf.2014-06-12.
- [11]起步高原(Plateau Perspectives)官网[EB/OL].http://www.plateauperspectives.org/zh/projects/ecotourism/.2014-06-12.
- [12]王存奎.辩证看待境外非政府组织[N].中国社会科学报,2014-05-14.
- [13]王存奎,彭爱丽.境外非政府组织在华运行现状及对策[J].中国人民公安大学学报,2004,(1).
- [14]凤凰资讯.西方势力借 NGO 向中国渗透[EB/OL].  
http://news.ifeng.com/world/2/200806/0605\_2591\_582090\_1.shtml.2008-06-05.
- [15]俞可平.中国公民社会的兴起与治理的变迁[A].俞可平.治理与善治[C].北京:社会科学文献出版社,2000.
- [16]惠黎基金会中国办事处网站[EB/OL].http://www.phelex.com/cn/about\_phelex/aboutus.htm.2014-06-12.

责任编辑 赵继棠